



La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra
hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

La colaboración armónica entre las comisiones de regulación y la superintendencia de servicios públicos domiciliarios: Un tema pendiente.*

Luisa Fernanda Espinosa Zúñiga **

Universidad Católica de Colombia

Resumen

Colombia en materia de servicios públicos domiciliarios, cuenta con una serie de competencias asignadas a diversas entidades. La finalidad y objeto de este artículo de reflexión, es formular una serie de propuestas para la efectiva colaboración armónica entre las entidades de regulación de servicios públicos domiciliarios y la que tiene a su cargo la función de inspección, vigilancia y control. Así entonces, conviene realizar un análisis de las funciones y competencias que actualmente desarrollan las entidades reguladoras y de vigilancia en materia de servicios públicos domiciliarios, para realizar una serie de recomendaciones encaminadas a mejorar la colaboración entre estas y así mismo lograr una gestión más eficiente.

Palabras clave: Servicios Públicos Domiciliarios, Regulación, Inspección, Vigilancia, Control, Sanciones, Colombia.

Excess of institutionality between the regulatory commissions and the superintendence of domiciliary public services.

Abstract

Colombia in terms of home public services has a series of competences assigned to various entities. This reflection article aims to formulate a series of proposals for effective harmonic collaboration between entities regulating home public services and that in charge of inspection, monitoring and control. In this way, it is convenient to carry out an analysis of the functions and competences currently developed by the regulatory and surveillance entities in the area of home public services, in order to make a series of recommendations

* Artículo de reflexión presentado como requisito para optar al título de Abogado de la Universidad Católica de Colombia, bajo la asesoría del doctor John Fredy Silva, docente de la facultad de Derecho, 2018.

** Estudiante de Derecho con materias culminadas, perteneciente a la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, identificado con código estudiantil N.º 2108009. Correo electrónico: lfespinosa09@ucatolica.edu.co

aimed at improving collaboration between them and also achieving more efficient management.

Key words: Residential Public Services, Regulation, Inspection, Surveillance, Control, Sanctions.

Sumario

Introducción. 1. Los Servicios Públicos en Colombia. 1.1. Historia de los servicios públicos. 1.2. Evolución constitucional en la prestación de servicios públicos domiciliarios. 2. Institucionalidad de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. 2.1. Funciones asignadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios 2.2. Funciones asignadas a las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos Domiciliarios 3. Dualidad de funciones entre la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos Domiciliarios Conclusiones. Referencias.

Introducción

Teniendo en cuenta la trascendencia de los servicios públicos y su relación inescindible con el Estado social de Derecho, esto obliga a las entidades de gobierno a garantizar una prestación eficiente de servicios públicos domiciliarios esenciales, que permitan a los ciudadanos satisfacer sus necesidades básicas y vivir en condiciones dignas (Echeverri, 2013).

En ese sentido el legislador en 1992, expidió un régimen para la prestación de dichos servicios donde distribuye las funciones necesarias para el funcionamiento del sector. Tanto la Superintendencia como la Comisión de Regulación de Servicios Públicos domiciliarios en Colombia, ejercen un rol que trasciende en el buen funcionamiento de la prestación de servicios públicos que los operadores deben garantizar en beneficio del consumidor final; es así que, tanto la una como la otra tienen la obligación de cumplir normas que limitan su ejercicio y generan barreras de protección para que los servicios públicos domiciliarios llenen las expectativas de sus destinatarios.

Lo anterior, derivado de la evolución considerable que tuvo la prestación de los servicios públicos domiciliarios, toda vez que se da, gracias a la expedición de la Constitución

Política de Colombia de 1991, ya que, desarrolla, el principio del Estado Social de Derecho, integrando a los particulares con el objeto último, de permitir una amplia cobertura en beneficio de los usuarios.

Sin embargo, es de vital importancia tener en cuenta que, posteriormente, se expide por parte del poder legislativo, un régimen jurídico bajo el cual se realizará la prestación de los servicios públicos domiciliarios, es decir, la Ley 142 de 1994 estipula las pautas a ser tenidas en cuenta por parte de las empresas prestadoras de estos servicios públicos domiciliarios, de igual manera, los entes reguladores, los cuales son objeto de análisis de este trabajo de investigación. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Las Comisiones de Regulación de los Servicios Públicos Domiciliarios, para la correcta prestación de los servicios.

Dentro de las exigencias enunciadas, cada una de las dos instituciones, se encuentran regidas por una serie de funciones que, como parte de su marco normativo, disponen su actividad. Como lo indica López (2011), los servicios públicos domiciliarios, pertenecen a la clase de servicios prestados por el Estado o por particulares regulados por este, que de manera cotidiana suplen necesidades básicas de la comunidad.

Es tal la importancia de los servicios públicos domiciliarios que el mismo Estado es quien regula el funcionamiento de la actividad del prestador, y también ejerce la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de sus obligaciones de las empresas prestadoras. Así mismo cuenta con la potestad de investigar y sancionar a dichas empresas, previo procedimiento reglado y respecto del debido proceso constitucional (Toro, 2016).

En razón de lo anterior, el presente artículo de reflexión se ha planteado como pregunta de investigación la siguiente: ¿Cuáles son las dificultades presentadas por la dualidad de funciones en el marco de los servicios públicos domiciliarios, dadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a las Comisiones de regulación?

La presente investigación, tiene por objeto determinar si la Superintendencia al igual que la Comisión de Regulación de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia, cumplen funciones de igual naturaleza y fin, con lo que se presentaría una dualidad que podría redundar innecesariamente en el ejercicio funcional de las dos entidades, situación que sería

objeto de otro trabajo investigativo. Además de lo anterior, ejerce una confusión en los usuarios de los mismos servicios, lo cual genera un desgaste en ejercicio de la correcta y útil prestación.

La metodología utilizada en el desarrollo de la investigación, es de tipo doctrinal y jurisprudencial hermenéutica, en la cual se utilizaron como fuente primaria revistas indexadas y libros que describen la prestación de servicios públicos domiciliarios a profundidad, y como fuente secundaria, Leyes y jurisprudencia, ya que, con dichas fuentes es preciso indagar de manera pedagógica el sentido de la pregunta que conlleva este trabajo investigativo.

1. Los Servicios Públicos en Colombia

La evolución de los servicios públicos, con la expedición de la Carta Política de 1991, fue significativa en la medida que el Estado decide integrar a empresas privadas, al espectro de la prestación de servicios públicos domiciliarios, en razón a dar mayor cubrimiento y calidad, de manera que abandona esta facultad exclusiva y solo la conserva en la medida que sea absolutamente necesario, donde por razones de infraestructura y cobertura, no sea posible que lleguen empresas privadas. Es decir, en Estado se hace cargo de la correcta prestación de los servicios públicos domiciliarios, en lo que concierne a la amplitud y calidad de los mismos.

Ahora bien, resulta necesario presentar un análisis de la evolución histórica del concepto de servicios públicos para comprender la importancia de los mismos en los Estados.

1.1. Historia de los servicios públicos

Es de vital importancia que, para entender el origen y evolución de los servicios públicos en nuestro país, es preciso conocer que la génesis de los mismos surge con la transformación del “Estado Gendarme (dejar hacer, dejar pasar)” al “Estado Providencia (Estado de bienestar)”, llegando a desarrollarse en inmediaciones del año 1789, en donde se da inicio a la revolución francesa, cuyo detonante fue la toma de la Bastilla, generando un cambio ideológico y cabida para el debate que centró su núcleo en el reconocimiento de los derechos y libertades del hombre y del ciudadano.

En el Estado liberal se protegía al individuo, como factor de crecimiento económico, donde el estado no podía intervenir en el desarrollo económico, so pena de limitar la libertad de sus individuos, y se daba especial privilegio a la propiedad privada; mientras que, en el Estado socialista se protegía a la sociedad en su conjunto, el crecimiento económico debía fundarse en la sociedad, la propiedad privada no tiene cabida, ya que, la propiedad debe tener una función eminentemente social en cabeza del Estado, el cual debía mantener el control de todos los medios de producción. (Hernández, 2014)

De acuerdo a la teoría desarrollada por León Duguit, el poder del Estado debe regirse bajo criterios de solidaridad, en procura del interés general, lo que implica sin lugar a dudas la imperiosa necesidad de ajustar el trabajo de las instituciones en un ejercicio conjunto y cohesionado de sus funciones con el objeto de generar óptimos resultados en la función pública; así las cosas, resulta fundamental que, cada una de las entidades estatales aun cuando sean descentralizadas, se constituyan en un mismo cuerpo para la obtención de los resultados enunciados (Santofimio, 2017).

La prestación de los servicios públicos en general, fundamenta la existencia del Estado y es a través de la administración pública, que se deben gestionar los medios a su disposición para la satisfacción de los intereses de los asociados. Como lo indican Caballero, Jadresic, & Ramírez (2004), las perspectivas que dan lugar al concepto de servicio público son dos; por una parte, dependiendo de quien realice la actividad, que solo le es permitido al Estado y por la otra de la actividad en sí misma, teniendo como base las necesidades de los asociados; la primera denominada subjetiva y la segunda objetiva.

En razón de lo anterior, para el desarrollo del presente escrito se tomará el concepto que ha emitido la Honorable Corte Constitucional, respecto del carácter y alcance del servicio público, a través de su jurisprudencia:

El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón

de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad (Corte Constitucional, Sentencia C-450, de 1995).

Como se puede evidenciar, la definición emitida por la Corte Constitucional se encuentra íntimamente ligada con lo expuesto por la Escuela Francesa de servicios públicos, la cual se orienta a la satisfacción de necesidades básicas que se relacionan en gran medida, con los derechos fundamentales descritos en la Constitución Política colombiana. En nuestro país, el concepto de servicio público lo encontramos desarrollado en diferentes disposiciones, tales como la Carta Constitucional y la Ley.

En razón a lo anterior, la Constitución Política de Colombia, dentro del Título XII que trata del régimen económico y de la hacienda pública subtitulado “*De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos*”, destaca la importancia de los mismos al afirmar que, estos son inherentes a la finalidad social del Estado, y es obligación de este garantizar su prestación a todos los ciudadanos en condiciones de eficacia y oportunidad. Por su parte, la ley enuncia el concepto de servicio público al tenor del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, que los refiere como “*...Toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privada*”.

Ahora bien, los servicios públicos son catalogados de tal forma, teniendo como base dos condiciones: La primera, cuando expresamente son dispuestos de tal forma por el régimen legal o constitucional; y la segunda, cuando median elementos indiciarios que así lo permiten determinar; tales indicios son: la presencia del Estado para la prestación, vigilancia o control; el interés general en el objeto de la prestación del servicio; la existencia de privilegios para el conglomerado social y la presencia de una normatividad especial con sometimiento a la jurisdicción administrativa (Arias, 2010).

En conclusión, los servicios públicos difieren de cualquier otra clase de servicio en la medida en que propenden por satisfacer intereses generales con privilegios de parte de quienes

desarrollan su prestación (De la Torre, 2017). A su vez constitucionalmente los servicios públicos se dividen en esenciales y domiciliarios. Son esenciales conforme precisión de la Corte Constitucional cuando:

Las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes, a la satisfacción de intereses o a la realización de valores ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales (Corte Constitucional, Sentencia C473 de 1994).

Por su parte, los Servicios Públicos Domiciliarios, que son los que atañen a la presente investigación se explican como tal, según Palacios (1999), quien los define como las actividades que se encuentran orientadas a proporcionar a las personas bienes que se agotan con su uso o beneficios que no pueden describirse como bienes tangibles.

La ley 142 de 1994, en su artículo 1º, describe de manera taxativa los servicios públicos que se encuentran dentro de la categoría de domiciliarios, los cuales son: acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural.

Estos servicios se prestan de manera cotidiana y deben llegar hasta el lugar de residencia de cada uno de los conciudadanos, con la obligación por parte del Estado, de satisfacer al destinatario final desde sus compromisos.

1.2. Evolución constitucional en la prestación de servicios públicos domiciliarios:

En materia de prestación de servicios públicos domiciliarios se ha presentado una evolución desde lo expresado en la Carta Política. En primer lugar, la Constitución de 1886 concebía únicamente la prestación de los servicios públicos domiciliarios por parte de empresas estatales (Rey, Lizcano & Chacón, 2012).

Lo anterior se conoce en la doctrina como la figura de Estado Empresario que se explica a continuación de forma más específica:

El gobierno consideraba que por ser los servicios públicos domiciliarios un servicio de carácter esencial para el funcionamiento ordinario de la sociedad, no puede dejarse su prestación al mercado, sino que el Estado debe intervenir. La razón es que los

particulares acuden a su provisión por razones de rentabilidad, pudiéndose causar interrupciones en su suministro o exclusión. De esta manera el Estado cumplió en esta etapa un papel central en la prestación del servicio (Valencia, 2004, p.12).

Esta teoría fue acogida en Colombia con la Constitución de 1886, de manera que, la prestación de los servicios públicos domiciliarios estaba exclusivamente a cargo del Estado, por considerar que éste era el único que podía realizar esta labor con eficiencia y con costos razonables para los usuarios. Sin embargo, posteriormente al evidenciarse falencias en la cobertura y eficiencia en la prestación de estos servicios, el Constituyente de 1991 decide incorporar cambios en la nueva constitución política y permitir que empresas privadas puedan prestar servicios públicos domiciliarios.

En segundo lugar, se observan cambios en la Carta de 1991, afirmando que a través del Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, se opta por facultar a los particulares para que presten servicios públicos en el territorio nacional, con el objetivo explícito de alcanzar la eficiencia en la asignación de los recursos, creando condiciones más propicias para una cobertura y prestación eficiente sin desentenderse del todo de dicha prestación, ya que el Estado mantendrá las facultades de regulación, inspección, vigilancia y control de estas actividades (Perdomo, 2017).

Todo lo anterior nos lleva a identificar los cambios que se presentaron en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia, donde el Estado pasa de ser el prestador único a facultar a los particulares para que concurran en la prestación y de esta manera garantizar una cobertura más amplia en el país, que beneficie a una mayor cantidad de ciudadanos.

2. Institucionalidad de los servicios públicos domiciliarios en Colombia

La Constitución Política de 1991, la Ley 142 de 1994, que instituyen en Colombia el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, y la Ley 143 de 1994, describen las competencias que en materia de servicios públicos domiciliarios, se otorgan al presidente de la República y a ciertas entidades específicas.

En razón a lo anterior, en la Carta Política, en su artículo 370, se otorga al Presidente de la Republica la facultad de señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de

administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (en adelante SSPD), el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.

En concordancia con el artículo 370 de la Constitución, se encuentra con la expedición de las Leyes 142 y 143 de 1994, que desarrollan el régimen de los servicios públicos domiciliarios y el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional respectivamente.

La Ley 142 expresa que, las funciones de regulación económica de los servicios públicos domiciliarios estarán a cargo de las Comisiones de regulación, quienes ejercen dicha función por medio de la figura de la delegación realizada por el Presidente de la Republica.

La figura de las Comisiones de Regulación se extrae del modelo de la administración pública de Estados Unidos donde existían unas agencias independientes, sin embargo, respecto de la figura en Colombia, dicha independencia está en entredicho, teniendo en cuenta que carecen de la independencia pues en virtud de su adscripción al Ministerio del ramo, el Ejecutivo mantiene la atribución de la orientación general sobre la actividad. Echeverri (2013).

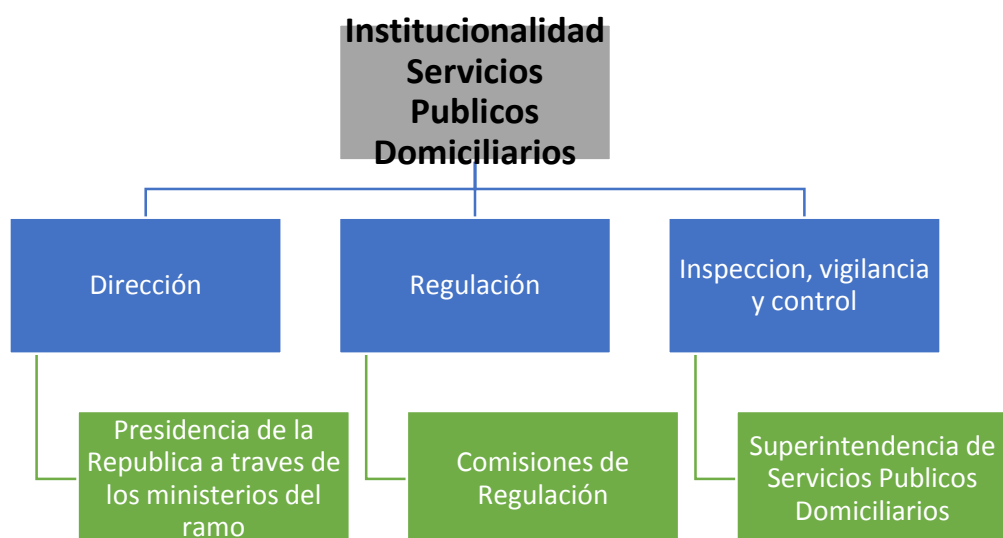
Por otro lado, y como se anticipaba anteriormente, el artículo 70 de la Ley 142 de 1994, asignó las funciones de control o policía a la SSPD quien tiene a su cargo la inspección, vigilancia y control de las empresas prestadoras, las cuales se delegan también por el Presidente de la Republica. Como se observa en lo descrito anteriormente, las competencias en materia de Servicios Públicos Domiciliarios fueron repartidas en diversas entidades, la Corte Constitucional analiza dicha situación de la siguiente manera:

El Presidente no sólo conserva en esta materia, como en todos los campos, la potestad para reglamentar, por medio de decretos, las leyes sobre servicios públicos expedidas por el Congreso a fin de asegurar su cumplida ejecución (CP art. 150 ord 11) sino que, además, tiene competencias propias en materia de servicios domiciliarios. En efecto, el artículo 370 de la Carta le atribuye la facultad de señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios. Igualmente le corresponde el ejercicio, por medio de la SSPD, del

control, inspección y vigilancia de las entidades prestadoras de tales servicios (Corte Constitucional, Sentencia C272, 1998).

Para concluir, se ilustra el análisis anterior en la siguiente gráfica que permite identificar de manera clara la institucionalidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia.

Figura 1. Institucionalidad de los servicios públicos domiciliarios en Colombia



Fuente: Elaboración Propia.

2.1 Funciones asignadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios:

Así el administrador no tenga a cargo una empresa regulada, seguramente será cliente o proveedor de una empresa que sí lo sea. Los precios de la energía, del agua o de los servicios de comunicación que consume están determinados por decisiones regulatorias. Comprender qué incide en esas decisiones es fundamental en la comprensión global del entorno de una organización. (Zúñiga, 2012)

La Constitución Política de 1991, hace referencia a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios como la entidad que, por delegación del Presidente de la República, realizará la inspección, vigilancia y control de las empresas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios.

Conjuntamente con lo anterior, la Ley 142 de 1994 por medio de la cual se expidió el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios en su artículo 79, indica las funciones de esta entidad, entre las que se encuentran, vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, sancionar conductas que afecten a los usuarios, establecer sistemas de información de los prestadores de servicios públicos, tomar posesión de las empresas prestadoras cuando haya lugar, diseñar mecanismos para la participación de los usuarios, entre otros.

Quijano & Maruri (2001) indican que la SSPD es una entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación, la cual tiene la función principal de ejercer las actividades de vigilancia y control de todas las empresas prestadoras, y verificar el cumplimiento de la regulación expedida por las comisiones de regulación.

Frente a la vigilancia, y sobre el cumplimiento de la regulación, es plausible realizar una crítica, ya que la Superintendencia no tiene voto de decisión en las discusiones previas a la expedición de la regulación que se da en las Comisiones de Regulación de servicios públicos. Lo anterior lo estipularon cada uno de los Decretos Por el cual se aprueban los estatutos y el Reglamento de la Comisión de Regulación.

Así mismo, varias son las observaciones que se han realizado al ejercicio de las funciones de la SSPD como las acotadas por Moreno (2012):

Hoy, cabe hablar de una tercera generación que impone desafíos en la supervisión de los prestadores de los servicios públicos domiciliarios: uno de ellos es hacer una inspección, vigilancia y control más selectiva, escalonada y con sistema de alertas administrativas, financieras, técnicas y jurídicas por incumplimiento de las normas y por problemas de abusos contra los usuarios. El otro desafío es reformar urgentemente el procedimiento sancionatorio que se aplica actualmente (p.1).

Las experiencias de los últimos años, hacen necesario que se realice una vigilancia más exigente que permita prevenir situaciones como la ocurrida en 2015 con Termocandelaria que puso en riesgo de racionamiento eléctrico al país, por esto dicha experiencia debe dejar una serie de enseñanzas para que se realice un control mayor sobre el funcionamiento de cada una de las empresas que se encuentran en la cadena de prestación de un servicio público domiciliario.

2.2 Funciones asignadas a las Comisiones de Regulación de servicios públicos domiciliarios:

La sentencia C-272/98 estipula la creación de las Comisiones de Regulación de servicios públicos, así: “Las comisiones de regulación, a pesar de ser unas unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, se encuentran sujetas a una importante injerencia presidencial ya que el ministro del ramo las preside.

Los reglamentos, con independencia de la concepción doctrinaria que se tenga de ellos, son instrumentos normativos de carácter infralegal. La regulación, por su parte, es una técnica de intervención del Estado en la economía, que comenzó a implementarse en los Estados unidos desde fines del siglo x i x, con la intención de evitar distorsiones de algunos mercados específicos en los que se observaba la formación de monopolios y, en general, restricciones a la libre competencia (Botero 2010).

Sin embargo, esa dependencia de las comisiones de regulación frente al Gobierno, de manera alguna, implica la inconstitucionalidad de las mismas, ya que determina que, el Presidente delegue en ellas la definición de las políticas generales de la administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, por la sencilla razón que se trata de funciones presidenciales.

En efecto, mal podría el juez constitucional declarar inconstitucional una ley porque permite la delegación de una función del Presidente en una agencia estatal subordinada al Ejecutivo, por considerar que ésta no es suficientemente autónoma, pues en general, es propio de la

delegación que la autoridad encargada se encuentra en una cierta subordinación frente a quien delega.

La fijación de políticas de control y eficiencia de los servicios públicos es una función típicamente administrativa que cumple el Presidente en calidad de suprema autoridad administrativa, para la concreción de políticas de desarrollo de los servicios públicos domiciliarios. Lo anterior denota que la delegación de esta atribución, no sólo resulta pertinente en razón de la naturaleza de la función, sino que, a la luz de la Carta del 91, es una opción totalmente razonable, más aún cuando precisamente en materias como los servicios públicos el Constituyente pretendió fortalecer los principios de eficacia y celeridad de la administración. (López & García, 2008)

Como primera definición de funciones asignadas, se establece en Sentencia C-263/13 que: “El artículo 365 de la Constitución dispone que “los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley (...)”.

A su turno, el artículo 367 de la Carta Política, indica que la ley fijará las competencias y responsabilidades en materia de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y asegurará su cobertura, calidad, financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Por lo anterior, la jurisprudencia ha determinado que las Comisiones de Regulación “deben ejercer sus funciones dentro del marco fijado en la Constitución, la Ley y el reglamento, lo cual no excluye la posibilidad de dictar actos administrativos para asegurar una prestación eficiente de los servicios”. Es decir, que se remite directamente a las normas estipuladas.

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, en su artículo 73, son funciones de las comisiones de regulación regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, y cuando la competencia no sea posible y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los prestadores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante y produzcan servicios de calidad.

Así mismo, como lo indica Pimiento (2013), las Comisiones de Regulación están facultadas para la resolución de controversias entre empresas prestadoras de servicios públicos, mediante un proceso de solución de conflictos y arbitramento. Dicha función, no las desliga de su función de garante de la libre competencia en el mercado regulado, la cual deberá tener en cuenta cuando esté realizando dicha función.

3. Dualidad de funciones entre la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos Domiciliarios.

Si bien la Ley 142 de 1994 hizo una distinción acerca de las funciones asignadas a las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en ciertos casos se logra observar que en cuanto al manejo de la información de empresas prestadoras, no hay colaboración armónica, así mismo se observan diversas dificultades que terminan siendo perjudiciales para el proceso regulatorio y la inspección, vigilancia y control de las empresas prestadoras.

La Corte Constitucional en su sentencia C-172 de 2014, ha expresado respecto de la coordinación entre entidades del sector, que:

Precisamente tomando en cuenta la responsabilidad “estatal” en la prestación eficiente de los servicios públicos, y como expresión del sistema de frenos y contrapesos propio de un Estado constitucional de Derecho, la Carta Política prevé una pluralidad de controles, tanto de orden jurídico como de naturaleza política. De lo que se trata, entonces, es de una sinergia entre las diferentes autoridades que propenda por la realización efectiva de los fines sociales del Estado, uno de los cuales es la adecuada y eficiente prestación de servicios públicos (Corte Constitucional, Sentencia C-172 de 2014).

Como lo indica Araque (2010), el propósito del Congreso de la República al momento de fijar las competencias en materia regulatoria de servicios públicos domiciliarios en la Ley 142 de 1994, fue atender la necesidad de extensión y la cobertura de dichos servicios, teniendo en cuenta su carácter de esencial, y atendiendo los criterios de regularidad, la

permanencia, la calidad y la eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, sus deberes y derechos, el régimen de su protección.

Sin embargo, la decisión de no permitir que la Superintendencia tenga voto en el ejercicio de la construcción de la regulación, es una falla teniendo en cuenta que es esta entidad, quien debe ejercer el control sobre dicha regulación y su aplicación por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

La dualidad que se presenta entre las entidades que hacen la regulación en materia de servicios públicos domiciliarios y quien la debe controlar no genera una eficiencia en esta materia, sino por el contrario, hace que los tramites sancionatorios tomen más tiempo y el usuario sea quien termine asumiendo costos desproporcionados.

La distribución de funciones hecha en su momento por el legislador de 1992, es decir hace 26 años hoy resulta deficiente e imperfecta.

Así mismo, como lo indican Sánchez & Usaquén (2012), mediante la Ley 689 de 2001 se autorizó la creación del SUI (Sistema Único de Información), como un sistema que busca evitar la duplicidad de funciones en materia de información; y servir de base a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, esto resulta útil para todas las entidades que participan en el sector, sin embargo, se puede observar que mediante circulares las Comisiones de Regulación solicitan dicha información a las empresas, resultando lo anterior una doble carga para el agente regulado.

Dicha descoordinación, demuestra que el sector de servicios públicos domiciliarios en Colombia, debe someterse a un diagnóstico sobre las acciones de mejora que podría tomar en beneficios de los agentes regulados, de los usuarios y de la eficiencia en la prestación de dichos servicios.

Conclusiones

Nuestra Constitución Política de 1991 conllevó a importantes cambios positivos, en varios campos jurídicos, uno de los cuales, trae a colisión la idea de investigación de este trabajo, y es la regulación frente a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y la obligatoriedad por parte del Estado de estos. Tiempo después, se ve condicionado, a la

creación de un estatuto que reglamenta y controla este compromiso adquirido por el Estado y es entonces que se crea la Ley 142 de 1994.

La historia y evolución de los Servicios Públicos Domiciliarios, tienen gran importancia en la medida que, antes de la Constitución Política de 1991, eran prestados exclusivamente por el Estado, dificultando el alcance y calidad a todos los ciudadanos, sin embargo, luego de nuestra Carta Política y gracias a ella, la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, fue delegada a empresas privadas, sobrepasando dificultades mencionadas anteriormente. El Estado, por su parte, continúa siendo el vigilante de la prestación de dichos servicios de carácter domiciliario, toda vez, que, nuestro Estado, pasó a ser uno de bienestar, velando por todos sus socios.

Ahora bien, para que la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios contara con mejor calidad, con la Carta Política del 91, se le asigna funciones al presidente, el cual, tiene a su cargo el ejercer y ejecutar políticas de administración y control sobre la correcta eficiencia de los mismos.

Es importante anotar que, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, traído a nuestro régimen por las leyes mencionadas en éste artículo, cumple con funciones de inspección, vigilancia y control, asignaciones fundamentales para el correcto funcionamiento y ejecución de los Servicios Públicos Domiciliarios, sin embargo, se produce una falencia en la medida que, no tiene voto en el estudio previo a la creación de una función regulatoria, atribuida a las Comisiones de Regulación, entidades que, por el hecho de estar encaminadas a la misma finalidad de la SSPD, que en ultimas, es una prestación amplia y eficaz, de los servicios, deberían complementarse estas dos instituciones. Aunque la SSPD, tiene a su cargo el inspeccionar, vigilar y controlar, no le es del todo útil, ya que no puede intervenir en los actos de regulación previa que realizan las Comisiones, desatino que, termina afectando a los usuarios.

Por ende, la institucionalidad diseñada para la prestación de servicios públicos domiciliarios, que incluye a las comisiones de regulación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios puede considerarse que no ha respondido a las expectativas que se tenían al aprobarse las leyes que les dieron origen. Lo anterior teniendo en cuenta que se han

evidenciado deficiencias en la regulación y en el control de la misma, lo que ha generado una duda sobre las capacidades técnicas de dichas entidades y la articulación que se tiene entre las mismas actualmente (Camargo, 2014).

La coordinación entre las entidades del sector de servicios públicos domiciliarios, permite que la prestación de estos, sea más eficiente y por lo tanto favorezca los intereses de los usuarios y la protección de sus derechos. Por lo tanto, es necesario que se revalúen la distribución de funciones en el sector, considerando la evolución que ha tenido el mismo, así mismo se debe evaluar el proceso de construcción de la regulación en esta materia, para integrar de manera activa a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario en la misma, de modo que evaluar la aplicación de la misma por parte de las empresas prestadoras resulte más eficiente.

Así mismo, resulta necesario que se creen herramientas para coordinar las instituciones, para que las investigaciones que son abiertas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no terminen en un limbo, si no puedan seguir su curso, para lo anterior es necesario que exista una comunicación efectiva entre las entidades.

Referencias

Araque García, L. (2010). La constitucionalidad de la regulación y las comisiones de regulación de servicios públicos domiciliarios. *Revista Diálogos De Derecho Y Política*, 4 (2-24). Recuperado de

<https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/view/7096/6569>

Arias, F. (2010). La consideración de los servicios públicos domiciliarios como actividad económica bajo el clausulado del estado social de derecho. *Principia Iuris*, 10(10), 76 - 102.

Recuperado de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/492/515>

Botero, E. G. (2010). La valoración jurídica de las manifestaciones normativas de las comisiones de regulación: los sutiles límites entre la función administrativa que les es propia y las funciones legislativa y judicial. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (3), 7-30.

Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2570/2212>

Caballero, C., Jadresic, A., & Ramírez, M. (2004). El marco institucional para la regulación, supervisión y el control de los servicios públicos en Colombia: Propuesta para su fortalecimiento. Reporte de Investigación de Fedesarrollo. Recuperado de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1031>

Camargo, S. (2014). Los servicios públicos como derechos fundamentales. *Derecho & Realidad*, 24(2). Recuperado de

https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/download/.../4242%29

De la Torre, D. (2017). Fallos del mercado y regulación económica en los servicios públicos domiciliarios. Aproximaciones a una disciplina poco entendida por los juristas. *Revista Digital De Derecho Administrativo*, 12, 45 - 62. Recuperado de

<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3994/4295>

Duguit, L. (1926). *Manual de derecho constitucional* (2nd ed.). Madrid: Francisco Beltrán Librería española y extranjera.

Echeverri, Á. (2013). La noción del servicio público y el Estado social de derecho. El caso colombiano. *Novum Jus*, 7(2), 111-127. Recuperado de http://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/658/676

Hernández, P. (2014). De los servicios públicos domiciliarios como derecho fundamental. Un derecho de la población vulnerable: Estudio comparado - Colombia frente a España. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/1926>

López, M. (2011). Naturaleza y posición de las comisiones de regulación de servicios públicos domiciliarios: una débil atadura de “Ulises” frente a las “sirenas”. *Principia IURIS*, 15(1), 39-50. Recuperado de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/419/568>

López-Murcia, J. D., & García-Daza, L. M. (2008). La obligación de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales: el caso de los servicios públicos en Colombia. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (12). Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/824/82420300009/>

Moreno, L. (2012). Regulación del mercado de energía eléctrica en América Latina. (1 Ed) Bogotá: Colombia. Editorial Universidad Externado de Colombia.

Palacios Mejía, H. (1999). El derecho de los servicios públicos (1st ed.). Bogotá: Colombia: Derecho Vigente.

Perdomo, M. A. (2017). Importancia de la implementación de la regulación para el uso de energías renovables en Colombia. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/14994>

Pimiento, J. (2013). La regulación. Análisis a partir de las funciones jurisdiccionales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. *Revista De Derecho Administrativo*, 9(1). Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3493/3559>

Quijano, H., & Maruri, E. (2001). Aspectos institucionales de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico. *Nación Y Territorio*, 2(1). Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/675/67510108/>

Rey, E., Lizcano, J., & Chacón, G. (2012). Una visión histórica de los servicios públicos en Colombia. *Tecnogestión*, 8(1), 86-93. Recuperado de <http://www.ambientalex.info/revistas/rtvol8n120119.pdf>

Sánchez, M. D, & Usaquén, M. I. (2012). Economía de los servicios públicos domiciliarios, más allá del mercado y del Estado. *Equidad Y Desarrollo*, (17), 31-56. Recuperado de <https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ed/article/view/66/21>

Santofimio Gamboa, J. (2003). *Tratado de derecho administrativo* (3rd ed.). Bogota: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Toro, A.M. (2016). *Interconexiones eléctricas y su enfoque regulatorio analizados desde el derecho comparado*. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/14226>

Valencia, G. (2004). Metamorfosis del Estado: de empresario a regulador: El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. *Ecos De Economía*, 8(18). Recuperado de <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/ecos-economia/article/view/2011>

Zúñiga, F. A. (2012). LA REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA ASPECTOS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS. *Tendencias en la administración: Gerencia y*

academia Vol I, 51. Recuperado de <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=I9hdDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA51&dq=%22superintencia%22+servicios+publicos&ots=FnG0Y1jNnF&sig=nsz2X7w4ew633CWVro3mwskl4SM#v=onepage&q=%22superintencia%22%20servicios%20publicos&f=false>.

Normas y

Congreso de la Republica (1994). Ley 142 de 1994. Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios). Diario oficial No 41.433 del 11 de julio de 1994.

Presidente de la Republica de Colombia (1950). Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950. Código Sustantivo del trabajo. Diario Oficial No 27.407, de 9 de septiembre de 1950.

Jurisprudencia

Corte Constitucional de Colombia (1995). Sentencia C- 450 de abril 4. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional de Colombia (1998). Sentencia C- 272 de junio 3. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional de Colombia (2014). Sentencia C- 172 de marzo 19. M. P Jorge Iván Palacio.